

面对社会 走向市场

——东台市事业单位改革初见成效

○ 吕万大

江苏省东台市原有事业单位 1 265 个,在职员工 18 595 人,其中由财政供给的占 84.1%。1998 年,该市借鉴企业改制的经验,围绕“面向社会,走向市场”的目标,不失时机地推进事业单位综合配套改革,取得了阶段性成果。全市压缩事业编制 1 825 个,清退临时(借用)人员 1 600 人,分流富余人员 1 046 人,控减经费支出 1 133.68 万元。通过改革,财政压力有所缓解,资源配置趋于合理,条块关系逐步理顺,事业单位运行质量明显提高,同时也为新一轮政府机构改革创造了有利条件。

一、改革管理体制

东台市适应市场经济发展的要求,对事业单位现存的管理体制进行了大刀阔斧的改革。

(一)加快事业单位的市场化进程。走向市场是改革对事业单位的根本要求。为加快事业单位市场化进程,东台市实行了“三个改变”:一是改变财政对事业单位的经费管理办法。对不同类型的事业单位,分别实行经费总额包干、定额补助包干、工资总额增长与财政补助递减挂钩的办法。对广播电视局、劳动技校、计划生育指导站等 12 个单位由原来的全额拨款改为以 1997 年指标为基数的经费总额包干,控减财政支出 248.38 万元;将市会计函授站等 5 个单位由差额拨款改为自收自支,减少财政支出 14 万元。同时,除义务教育

等完全公益性事业单位实行全额拨款外,对由政府授权或委托承担部分行政管理职能的事业单位,如土地管理所、交通管理所、渔政站、港监所等单位,实行收支两条线管理。二是改变事业单位由政府单一投资兴办的状况。鼓励和发动社会力量兴办社会事业,形成由国家、单位、个人多方投资兴办社会事业的格局。全市有 100 多个单位实现了投资主体多元化。三是改变政府对事业单位的管理模式。除承担执法职能和完全公益职能的事业单位外,其他单位都走向市场,自主经营,自谋出路,自求发展,按照建立现代企业制度的要求,实施企业化管理。全市先后已有 40 多个单位成功地实行了向企业化管理的过渡。越来越多的事业单位成为市场竞争的主体和独立的法人实体。

(二)合理调整事业布局。针对事业单位布局不合理的问题,东台市进行了“三个撤并”。首先,对位置相近、职能相同、性质相似、重复设置的事业单位,根据不同情况,予以合并或撤销。将三仓、安丰等四个地区中心医院与当地镇卫生院合并,提高了医护人员、医疗设备的综合利用率;根据城乡中小学地理分布和生源状况,规划在 6 年内逐步将全市现有的 76 所初级中学、301 所完全小学、99 所初级小学撤并为初级中学 40 所、完全小学 138 所、初级小学 63 所。将原分设在 27 个镇乡的交管所重新组建为 8 个中心交管所,加大了运输

市场的管理力度;采取机构共建、资源共享、设备共用、成果共有的办法,对全市的滩涂资源、信息资源、水资源和城市绿化实施统一管理,减员增效,增收节支。其次,对设置过于零散、规模过小、功能萎缩的事业单位,予以撤销或合并。根据事业发展的需要,撤销了市直部门的 20 个劳动服务公司;对全市的职工学校,采取以“职教中心和技工学校为主、电大和乡镇企业干校为辅,供销职校和贸易职校为过渡”的办法实施撤并,全市 13 个职工学校已砍掉 10 个。再次,对一些任务严重不足或长期不出成果、社会效益差的事业单位进行规模、建制方面的压缩或予以撤销。改革中,全市撤并事业单位 141 个,重组 32 个。

(三)实行政事分开、事企剥离。为了解决事业单位中政事不分、事企不分、职能交叉不清、相互制约扯皮的问题,东台市一方面对所有事业单位的性质进行了重新界定,对条件具备的事业单位将其承担的行政职能一步到位予以剥离,对政事职责密不可分的,改为政府授权或委托某些事业单位承担,实行政事分开;另一方面将事业单位兴办的各类实体和后勤服务机构,从主办单位中剥离出来,成为自主经营、自负盈亏的法人,实行事企分开。事企剥离后为农服务单位的人员经费,由财政统一安排,原有规费收入和服务收入纳入财政预算,抵顶一部分拨款,实行收支两

条线管理。全市从事业单位中剥离出各类实体和后勤服务机构 98 个。

(四)打破条块分割,理顺条块关系。长期以来,县乡之间条块分割,管人的不管事,管事的不管人,成为事业单位管理体制上的突出弊端。东台市对此进行了两个明确,一是明确处理事业单位条块关系的基本原则,即给事业单位更多的自主权,给镇乡更多的协调管理权,单位自主运行,党团关系属地管理,主管部门业务指导,人事编制依法监督。二是明确镇乡事业单位党政负责人的任免管理权限,除卫生院长、交管所所长、土管所所长职务征求镇乡意见后由业务主管部门任免外,农技站、水利站、农机站等 16 个站所和学校的党政负责人均由镇乡任免,但须征求业务主管部门的意见。

二、调整运行机制

(一)改革干部人事制度,突出领导选聘。在领导干部产生方式上,引入竞争机制。通过选聘,全市有 800 多人走上了事业单位领导岗位,进一步改善和优化了事业单位领导班子的年龄、文化和专业结构,有效地促进了整体功能的充分发挥。同时也有 10 多个原科级干部在竞争中被淘汰。调整干部任用和管理权限,对改革中列为企业化管理和实行产权制度改革单位,市委只管到正科级单位的领导班子和副科级单位的党政正职;副科级单位的副职级股级单位的正副职由镇乡、部门党委(党组)管理。

(二)改革用工制度,突出全员聘任。所有事业单位工作人员,在“三定”(定职能、定机构、定编制)的前提下,一律实行聘任制,并视经费来源和投资主体的不同,采取相应的上岗办法。对财政补贴或者有全民、集体资产的事业单位工作人员,按照其岗位要求和任职条件,遵循“公开、公平、公正”的原则,采取“考核、考评、考试”的办法,组织竞争上岗,优胜劣汰,人员能进能出,岗位能工能干,干部能上能下。对民营事业单

位,由投资者自主选人。同时,本着保障基本生活、保持社会稳定、保证事业发展的原则,采取到龄即退、离岗休息、兴办三产、下派任职、买断工龄、待岗培训等 8 种富余人员分流办法,使富余人员得到了妥善安置。此外,还有计划、有组织地对超编人员、编外临时人员、长期借调人员进行清理,仅教育、卫生系统就分别有 380 名代课教师和 220 名临时人员被清退。

(三)改革分配制度,突出工资浮动。在减轻和严格控制财政拨款的前提下,以强化工作责任为重点,以调整工资收入结构为突破口,全面推行浮动工资和工效挂钩。全额补贴的事业单位,实行人员工资总额包干,增人不增工资总额,减人不减工资总额,浮动部分不低于 30%;定额补贴的事业单位,实行工资增长与财政拨款逐年递减及事业收入增长挂钩,补助包干,超支不补,浮动不低于 40%;自收自支事业单位实行定额上交,结余留用,浮动部分不低于 50%;企业化管理和实施产权制度改革的单位,实行工效挂钩,全额浮动。与此同时,在事业单位职称制度改革方面进行探索。事业单位专业技术人员职称实行“双轨制”,评聘分开。事业单位可不受上级名额限制,按实际工作需要,设置专业技术职务岗位,对具备任职资格的技术人员,可以高聘、平聘、低聘、缓聘、不聘。一旦被聘至相应的专业技术职务岗位,即享受其工资待遇,被聘专业技术职务在单位内部有效。

(四)改革产权制度,突出股份合作。东台市坚持从实际出发,推行以股份合作制为重点的产权制度改革,加快了投资主体多元化进程。一方面,对生产经营性事业单位实施股份合作制改造。如市水利局对所属的市水利机械施工工程处、钻井工程处等 5 个生产经营性单位实施股份合作制改造,募集股金 178 万元。另一方面,创造条件,对社会公益性事业单位实施股份合作制改造。海丰镇卫生院在全市率先完成

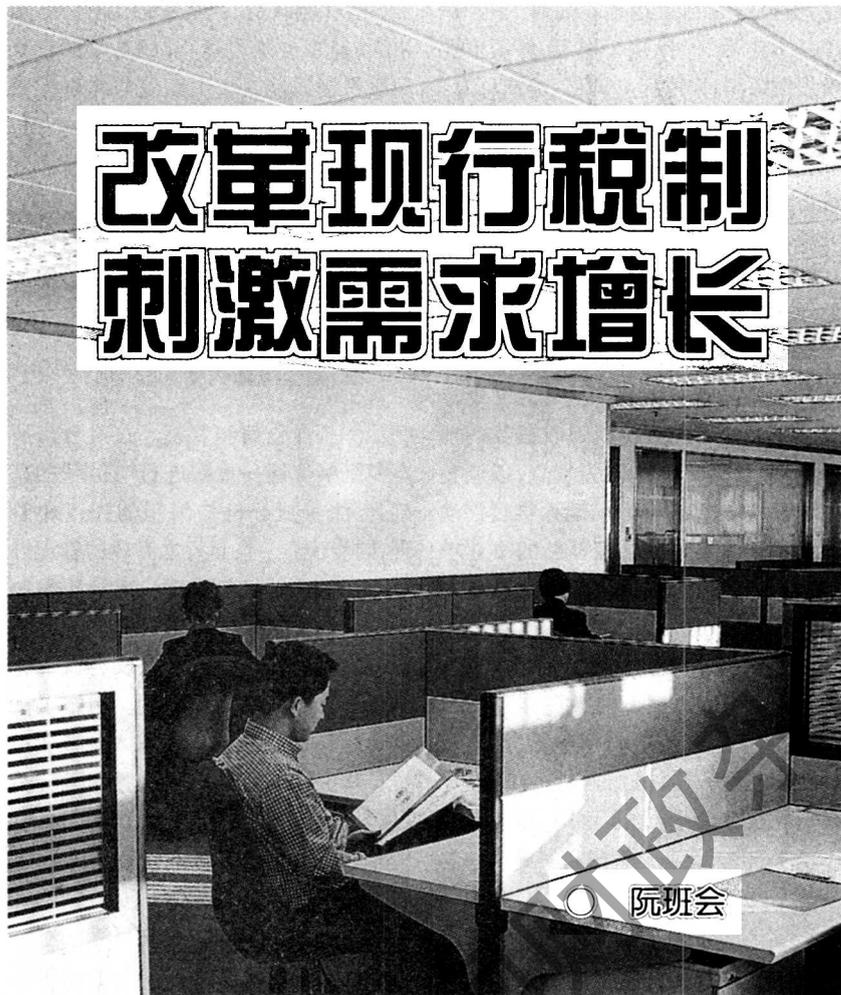
股份合作制改造,募集股金 12 万元,董事会、监事会规范运行,成为盐城市首家股份制医院。市中医院与北京广安门医院以股份合作形式实行联合办医,医院职工合股购买设备,北京专家技术参股,定期前来坐诊,实现了优势互补,使医院业务收入大大增加。据统计,全市已有 14 个单位实施了产权制度改革,募集股金总额达 600 多万元。

三、健全配套制度

(一)强化编制管理。在对全市所有事业单位逐一重新进行“三定”的基础上,注重抓好机构编制的规范化管理,同步建立一整套行之有效的管理办法。一是基础资料管理。市机构编制部门重新建立了事业单位机构编制档案,并将其全部输入微机,实行微机化管理。二是规章制度管理。制定了一系列规范性文件,并定期深入各事业单位及其主管部门对机构设置和运转情况、人员经费收支情况、人员编制执行情况等进行监督检查。三是建立起动态的人员管理网络,保证了人员控制的准确性,避免了人员进出的盲目性。

(二)强化科学考核。在事业单位改革中,东台市制定和完善了适合管理人员、技术人员和工勤人员不同特点的考核标准体系,按人事管理权限对工作人员德、能、勤、绩四方面进行考核,力求使考核客观、公正、准确。考核的结果作为聘用、续聘、解聘及晋级、增资、奖惩的重要依据。具体做法可概括为“三个结合”:一是领导评鉴与群众测评相结合;二是定性与定量相结合,在注重考核完成工作数量的同时,更强调按照标准要求考核工作质量;三是平时考核与阶段性考核相结合,除每月结合月度工作计划,按照岗位职责进行一次考核外,还增加季度、半年考核。

(三)强化综合约束。东台市从事业单位实际出发,建立健全以实施财务监督为主要内容的综合监督体系。在财务监督上,镇乡一块,普遍建立镇乡会计站,广泛推行事业单位会计代理



改革现行税制 刺激需求增长

我国现行税制是在 80 年代末到 90 年代初投资过度膨胀、市场需求过旺、高通货膨胀的典型短缺经济背景下形成的。因此,在税制中设计了许多平抑市场需求的调节功能。如固定资产投资方向调节税、企业所得税中关于折旧的处理和增值税中有关投资的税务处理等条款都直接或间接地起着遏制需求增长的

作用。毫无疑问,这些税制上的设计对我国市场供给和市场需求产生过积极和有效的调节作用,有力地促进了我国经济的健康发展。但是随着我国市场经济的迅速发展,经济形势发生了很大的变化,其中最明显的变化是市场已经由需求过旺变为需求不足,也就是说,我国经济已经由短缺经济变为剩余经济,市场

已经由卖方市场变为买方市场了,市场有效需求不足已经成为经济发展中的主要矛盾之一,制约着经济的进一步发展。这样,现行税制中一些抑制市场投资有效需求和消费有效需求增长的设计就必须加以改进。

一、税制中影响投资需求的主要因素

投资需求包括政府投资、国内企业投资和外国投资三个部分,其中国内企业投资是主要的、起决定作用的部分。当前我国投资需求不足的主要原因是国内企业的投资需求不旺。而企业的投资需求主要来自企业扩大生产规模的追加投资和对包括设备技术在内的固定资产的更新两个方面。固定资产更新所产生的投资需求实际上是企业将其逐年提取的固定资产折旧转化为投资。

(一)固定资产投资方向调节税对投资需求的影响。固定资产投资方向调节税是 1991 年开征的税种,当时我国还是短缺经济,投资规模过度膨胀,导致总需求扩张很快,经济过热,存在着需求拉动型通货膨胀,而且投资不合理,加剧了经济中的结构性矛盾。设置固定资产投资方向调节税是为了抑制通货膨胀,控制过度的投资需求,调节投资流向,改善经济结构。应当说,固定资产投资方向调节税当时确实起到了积极的作用。但是,现在我国经济运行情况发生了很大的变化,经济中存在的主要问题已经不是需求过度而是需求不足了。固定资产投资增长幅度逐步下降,1998 年全社会固定资产投资增长 14.1%,处于低增长

制;市直一块,各主管部门加大财务监控力度,广泛试行业务单位会计派出制。在审计监督上,实行定期审计,每半年对事业单位组织一次审计;实行离任审计,所有事业单位法定代表人在主管部门对所在单位组织全面审计并作出结论后,方可正式离任。在统计监督上,严格执

行《统计法》的若干规定,对事业单位统计口径、方法、程序等提出明确要求,维护了各类数据的真实性、准确性和严肃性。

(四)强化社会保障。东台市在巩固完善养老保险、医疗保险制度改革成果的基础上,突出建立失业保险制度,初步

建立起基本养老保险、单位补充养老保险、个人储蓄保险相结合,由国家、集体和个人三方共同负担的多层次的社会保障体系。

(作者单位:江苏省盐城市财政局)